Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 39 (1959-1960)
Heft: 8: Föderalismus in der heutigen Welt

Artikel: Die Bundesstaaten im britischen Commonwealth
Autor: Wheare, K.C.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160974

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Bund nicht regelt, wirken können. Erziehung, Polizei, öffentliche Gesundheit und Wohlfahrt — um nur wenige zu nennen — werden wie bis anhin vornehmlich durch gliedstaatliche Organe besorgt werden.

Jene, die nur den Schwund des Föderalismus in den USA in Betracht ziehen, übersehen sowohl die Anhänglichkeit der Amerikaner an ihre Einzelstaaten als auch die Stärke, die der amerikanischen Tradition des Föderalismus immer noch innewohnt. Der Föderalismus wird stets Lebenskraft behalten, weil er Werte in sich trägt, die, so schwierig sie in Worte zu fassen sind, durch die Schnelligkeit des Verkehrs und das Wachstum der nationalen Märkte nicht zerstört worden sind. Die Beibehaltung unabhängiger Gliedstaaten verleiht dem amerikanischen System eine demokratische Stärke, die einem zentralistisch gelenkten, monolithischen Staat abgeht. Diese Stärke wird selbst in einem Föderalismus, der manchem als verwässert erscheinen mag, bestehen bleiben.

[1] *Wilson:* Constitutional Government in the United States (1908), 173. [2] *Corwin:* The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation (1952), XI. [3] *Pinto:* La crise de l'Etat aux Etats-Unis (1951), 7. [4] Artikel I, Abschnitt 8, Ziffer 3 der Verfassung. Der amerikanische Ausdruck «interstate commerce» wird im folgenden mit «zwischengliedstaatlicher Handel» wiedergegeben (Anm. des Übersetzers).

DIE BUNDESSTAATEN IM BRITISCHEN COMMONWEALTH

VON K. C. WHEARE

Neuzeitliche Ausbreitung des Föderalismus

Seit Ende des zweiten Weltkrieges ist der Föderalismus im britischen Commonwealth große Mode. Bundesstaatliche Systeme sind in Indien (1950), Rhodesien und Njassaland (Zentralafrikanische Föderation, 1953), Nigeria (1956), Malaya (1957) und in Westindien (1957) errichtet worden. Zudem wurde 1956 in Pakistan eine bundesstaatliche Verfassung eingeführt, die aber 1958 suspendiert wurde.

Der Föderalismus ist im britischen Commonwealth allerdings keineswegs eine neue Idee. Obwohl er eine amerikanische Erfindung ist — und als eine der großen Erfindungen der Politik gilt —, ist er in Kanada doch schon 1867 eingeführt worden, als die englischen Kolonien in Nord-

amerika, die nach dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg nicht aus dem britischen Reichsverband ausgetreten waren, sich zu einem föderativen Verband zusammenschlossen, der sich in den folgenden Jahren vom Atlantik über den nordamerikanischen Kontinent bis zum Pazifik ausdehnte. Der Föderalismus wurde 1900 auch in Australien übernommen, als sich die sechs Kolonien Victoria, New South Wales, Queensland, Tasmanien, Südaustralien und Westaustralien zum bundesstaatlichen «Commonwealth of Australia» zusammenschlossen. In Südafrika spielte man anfangs dieses Jahrhunderts ebenfalls ernsthaft mit dem Gedanken, einen Bundesstaat zu gründen, doch wurde dieser Plan 1909 zugunsten der einheitsstaatlichen Südafrikanischen Union aufgegeben. Bis zum Jahre 1914 wurde auch von einem föderativen Zusammenschluß der verschiedenen Glieder des britischen Reiches in einer «Imperial Federation» gesprochen, und es gab Persönlichkeiten, die im Föderalismus eine mögliche Lösung des irischen Anspruchs auf Home Rule durch Schaffung eines föderativen Vereinigten Königreichs sahen, in dem England, Irland, Schottland und Wales autonome Staaten gewesen wären, während eine Bundesregierung die gemeinsamen Angelegenheiten besorgt hätte.

Wenngleich die Pläne einer bundesstaatlichen Organisation des britischen Reiches sowie Südafrikas und des Vereinigten Königreichs nicht verwirklicht wurden, kamen doch die beiden Bundesstaaten Kanada und Australien zustande und entwickelten sich zu erfolgreichen Föderationen. Zusammen mit den USA liefern sie wertvolle Erfahrungen für das praktische Funktionieren von Bundesstaaten und zeigen, welche bundesstaatlichen Einrichtungen und Methoden erfolgreich sind und welche nicht. Die neuen Bundesstaaten, die seit 1945 entstanden sind, haben den Erfahrungen Kanadas und Australiens Wesentliches zu verdanken.

Methoden der Gründung der Bundesstaaten

Betrachten wir die im britischen Commonwealth seit 1945 errichteten Bundesstaaten, so fällt zunächst auf, daß bei einzelnen von ihnen eine neue Methode der Gründung angewendet wurde. Der kanadische und der australische Bundesstaat waren in gleicher Weise wie die USA durch den Zusammenschluß separater Staaten oder Kolonien, die ihre eigenen Regierungen hatten, gebildet worden. Die einzelnen Staaten oder Kolonien wollten ihre Eigenstaatlichkeit zwar für gewisse Zwecke weiterhin behalten, wünschten aber, für gewisse andere Zwecke, die alle Beteiligten zugleich betrafen, eine gemeinsame Regierung zu bilden. In einzelnen Fällen wurde diese Methode der Gründung von Bundesstaaten auch nach 1945 noch angewandt. So entstand die Zentralafrikanische Föderation aus drei Kolonien des britischen Commonwealth — Südrhodesien, Nordrhodesien und Njassaland —, die ihre eigenen Regierungen hatten und

sich vereinigten, um für gewisse in der Verfassung umschriebene Fragen eine gemeinsame Regierung zu schaffen. Die Föderation Malaya wurde auf ähnliche Weise aus elf getrennten Einheiten gebildet; zwei davon waren Territorien unter britischer Herrschaft — Malakka und Penang — und neun malaiische Staaten — Johore, Kelantan, Negri, Sembilan, Pahang, Perak, Perlis, Selangor und Trangganu, die unter der Herrschaft malaiischer Fürsten standen, welche vertragliche Beziehungen mit der englischen Krone unterhielten. Die Föderation von Westindien stellt vielleicht bis heute das vollkommenste Beispiel einer aus einzelnen und getrennten Staaten gebildeten Föderation dar, denn alle Glieder, die sich zur Bildung des Bundesstaates zusammenschlossen, sind durch das Meer getrennt. Diese Isolation im wahren Sinne des Wortes hatte während Jahrzehnten eine engere politische Verbindung verhindert. Die einzelnen Glieder hatten untereinander wenig Kontakt, und es widerstrebte ihnen, sich einer Zentralregierung zu unterwerfen, selbst wenn deren Befugnisse eng beschränkt wurden und die weitestgehenden Sicherungen in die Verfassung eingebaut wurden, damit jede einzelne Inselregierung bestehen bleibe. Nach langen Verhandlungen und vielen Befürchtungen ließen sie sich schließlich zur Bildung einer Föderation herbei. Diese setzt sich heute aus den Kolonien Antigua, Barbados, Dominica, Grenada, Jamaica, Montserrat, St. Kitts Nevis und Anguilla, St. Lucia, St. Vincent, Trinidad und Tobago zusammen.

Obwohl diese Bundesstaaten das Ergebnis eines Vereinigungsprozesses sind, der im britischen Commonwealth schon bekannt war, entstanden mindestens zwei der neuen Bundesstaaten — Indien und Nigeria — auf anderem Wege. Bei ihnen handelte es sich um Einheitsstaaten, die sich durch Bildung von Gliedstaaten in Bundesstaaten verwandelten. Dies soll nicht heißen, daß vor der Bildung des Bundesstaates keine regionalen Regierungen bestanden hätten. Es gab in der Tat einzelne untergeordnete Regierungen, denen von der Zentralgewalt aus Zweckmäßigkeitsgründen staatliche Kompetenzen übertragen worden waren. Eine solche Dezentralisation war in Ländern vom Ausmaß Indiens und Nigerias unumgänglich. Indien bestand teilweise auch aus Fürstenstaaten, die mit der englischen Krone in vertraglichen Beziehungen standen. Ein bundesstaatliches System war jedoch nicht vorhanden. Als ein solches im Jahre 1950 in Indien geschaffen wurde, bedeutete dies tatsächlich die Verwandlung eines Einheitsstaates in einen Bundesstaat. Ähnlich wurde in Nigeria die Staatsgewalt durch mehrere Verfassungsgesetze allmählich an drei Regionen delegiert — eine nördliche, eine östliche und eine westliche — und die Zentralgewalt wurde zugunsten der Regionalorgane beträchtlich geschwächt. Indien und Nigeria verkörpern beide eine neue Richtung in der Bildung von Bundesstaaten im Rahmen des britischen Commonwealth und bilden einen interessanten Gegensatz zum traditionellen Prozeß des Zusammenschlusses einzelner Staaten zu einer größe-

ren Union. Der Zweck ist in beiden Fällen natürlich derselbe, nämlich die Errichtung eines Staatensystems, in dem nebeneinander Organe der einzelnen Gliedstaaten mit eigenen Befugnissen und Organe des ganzen Landes, die für die gemeinsamen Angelegenheiten zuständig sind, bestehen.

Ursachen der Gründung der Bundesstaaten

Weshalb ist die bundesstaatliche Form in den Ländern des britischen Commonwealth übernommen worden? Um diese Frage zu beantworten, müssen wir nicht nur untersuchen, aus welchem Grunde die Völker in diesen Ländern eine Vereinigung anstrebten, sondern auch warum sie die bundesstaatliche und nicht die einheitsstaatliche Form wählten. Die Erklärung ist nicht in allen Fällen dieselbe. Ein gemeinsamer Faktor bei der Wahl des Föderalismus war immerhin der Wunsch nach Selbstverwaltung. Dies mag am Beispiel Malayas, Nigerias und Westindiens gezeigt werden, obwohl die Verhältnisse auch hier keineswegs gleich gelagert sind. Es ist vielleicht am einfachsten, zunächst den Fall Westindiens zu betrachten.

Die verschiedenen britischen Kolonien in Westindien erstrebten die Selbstverwaltung. Einige von ihnen, wie Jamaica und Trinidad, hatten bereits als separate Kolonien ein beträchtliches Maß an Selbstverwaltung erhalten. Es war klar, daß diese Kolonien, wenn sie unabhängig werden und in der Welt allein stehen wollten, dies nicht für sich allein zu tun vermochten, sondern sich zu einer Union vereinigen mußten, die Aussicht hat, als souveräner, unabhängiger Staat anerkannt zu werden und als solcher auf eigenen Füßen zu stehen. Es bestehen im Karibischen Meer bereits einige kleine, selbständige Republiken, deren Beispiel sich den britisch-karibischen Kolonien in keiner Weise als Vorbild aufdrängte. Auf alle Fälle sind diese Kolonien klein und isoliert und könnten für sich allein kein unabhängiges Dasein führen. Um zu einer genügend starken Einheit zu gelangen, war es notwendig, sich zu vereinigen. Doch welche Art der Vereinigung war hier möglich? Es war klar, daß eine föderative Union die beste ist. Alle beteiligten Kolonien sind voneinander durch das Meer getrennt, die Verbindungen sind schlecht, und jede blickt auf eine lange Geschichte als separate Einheit unter einem Gouverneur zurück. Keine war bereit, alle staatlichen Kompetenzen zugunsten einer einzigen zentralen Autorität aufzugeben. Es brauchte jahrzehntelange Verhandlungen und Überredungskünste seitens des Vereinigten Königreichs, um die Vertreter der Kolonien zusammenzubringen und ihre Zustimmung zu einer Union zu erlangen. Sie haben diese Zustimmung schließlich gegeben, jedoch nur zu einem föderativen, nicht zu einem einheitsstaatlichen Zusammenschluß. Sie hoffen, in einigen Jahren ein unabhängiges Glied des britischen Commonwealth zu werden.

Der Wunsch nach Selbstverwaltung hat auch in Malaya und Nigeria zur Annahme der bundesstaatlichen Form geführt, wenn auch in einer etwas anderen Weise. In diesen beiden Fällen war es der in Aussicht stehende Rückzug der britischen Herrschaft, der Anlaß gab, sich für den Föderalismus zu entscheiden. Man sagte sich dort: Wenn Großbritannien uns nicht beherrscht, wer wird es dann tun? Welche Gruppe innerhalb unserer eigenen Gesellschaft wird die Macht übernehmen? Da die Gruppen sehr verschiedenartig sind, waren sie besorgt, daß auch nach dem Rückzug der britischen Herrschaft ihre Rechte und Interessen geschützt würden. Der Föderalismus war einer der Wege, um diesen Schutz zu erreichen. In Malaya waren es die Herrscher der einzelnen — bereits unter der britischen Herrschaft zu einer Föderation zusammengeschlossenen — Staaten, die bestrebt waren, auch nach Erreichung der Unabhängigkeit ihre Stellung und Rechte zu wahren. Das föderative System wurde mit andern Worten gewählt, weil die Herrscher der Staaten nicht geneigt waren, sich einer einzigen Zentralregierung zu unterwerfen, sondern den gesonderten Bestand ihrer Staaten beibehalten wollten.

Nigeria anderseits ist ein Land, in dem große Verschiedenheiten der Religion, der Sprache und der Stämme bestehen. Die einzelnen Herrscher fürchteten deshalb, daß sie und ihre Volksgemeinschaften nach Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit von Leuten regiert würden, die einer anderen Konfession oder Sprache angehören, und daß dadurch ihre eigenen, wohlbehüteten Verschiedenheiten unterdrückt würden. Aus diesen Gründen wurde die bundesstaatliche Form gewählt. Nigeria besteht heute aus drei Regionen, einer nördlichen, einer westlichen und einer östlichen, welche annähernd den religiösen, sprachlichen und stammesmäßigen Verschiedenheiten entsprechen. Diese Gliederung vermag freilich nicht voll zu befriedigen. Einzelne Volksgemeinschaften drängen auf Schaffung weiterer Regionen, damit ihren Eigenheiten besser Rechnung getragen werde. Bis jetzt ist diesen Begehren jedoch nicht entsprochen worden. Nigeria wird 1960 unabhängig werden und zweifellos weiterhin eine bundesstaatliche Verfassung behalten. Vereinzelt ist allerdings geltend gemacht worden, daß auch ein Bundesstaat nicht genügend Schutz biete und nur eine Teilung des Landes in zwei oder drei unabhängige Staaten befriedigen würde. Bisher ist dieses letzte Mittel aber noch nicht versucht worden. Es überrascht jedoch nicht, daß dieser Vorschlag gemacht wird, wenn man bedenkt, daß die Einheit, die Nigeria besitzt, ausschließlich der britischen Herrschaft zu verdanken ist. Seine Grenzen stimmen mit denjenigen der Volksgemeinschaften nur teilweise überein. Nigeria war eine künstliche Schöpfung der britischen Herrschaft. Durch das Mittel des Föderalismus hofft man, eine nigerische Nation zu schaffen, die sich mit der Verschiedenheit und Vielgestaltigkeit der Volksgemeinschaften verträgt.

Im Fall der Zentralafrikanischen Föderation stand die Wahl der bundesstaatlichen Form nur in weitestem Zusammenhang mit dem Wunsch nach Selbstverwaltung der drei Territorien. Hier handelte es sich vor allem darum, eine Form zu finden, um die drei Territorien zusammenzufassen. Südrhodesien besaß bereits ein beträchtliches Maß an Selbstverwaltung, während Nordrhodesien und Njassaland noch unter der Verwaltung des britischen Kolonialamtes standen. Die britische Regierung hatte sich aber darauf festgelegt, Nordrhodesien und Njassaland Schritt für Schritt Selbstverwaltung zu gewähren. Das eigentliche Problem bestand jedoch darin, das Verhältnis zwischen den europäischen Siedlern und der weit zahlreicheren afrikanischen Bevölkerung zu regeln. In Südrhodesien hatte die europäische Bevölkerung die politische Herrschaft übernommen, allerdings unter einer beschränkten Oberaufsicht des Vereinigten Königreichs, und sie beabsichtigte, die politischen Rechte der Afrikaner nur ganz allmählich zu erweitern. In Nordrhodesien und Njassaland stand die britische Regierung unter dem Druck nicht nur der Afrikaner in diesen Gebieten, sondern auch gewisser Kreise in England, die verlangten, den Afrikanern in den beiden Territorien in nächster Zukunft die politischen Rechte zu erteilen. Deshalb bestand ein Unterschied, wenn nicht in den politischen Zielen, so doch hinsichtlich der politischen Mittel und des Vorgehens zwischen südrhodesischer und britischer Regierung, und man konnte sich nur schwer vorstellen, wie die drei unter so verschiedenen Voraussetzungen regierten Territorien unter eine einheitliche Zentralgewalt gebracht werden könnten.

So erschien der Föderalismus als das geeignete Mittel. Es wurde eine Verfassung aufgestellt, welche die Angelegenheiten, die primär die Afrikaner angehen, in die Kompetenz der Gliedstaaten verweist, während die Fragen gemeinsamen Interesses einer Zentralregierung vorbehalten werden. Nordrhodesien und Njassaland wurden Glieder der neuen Föderation, der britischen Regierung wurde jedoch die Oberaufsicht über deren Angelegenheiten vorbehalten und damit die Möglichkeit gegeben, ihre Politik hinsichtlich der Afrikaner fortzuführen. Südrhodesien bildet das dritte Glied. Es behielt seine eigene Regierung unter voller Kontrolle der Weißen. In dieser Weise wurden die drei Territorien mit ihren verschiedenartigen politischen Strukturen und Anschauungen in einem einzigen politischen Gebilde vereinigt. Würden sie alle einhellig zusammenarbeiten, so könnten sie eines Tages im Rahmen des Commonwealth die Unabhängigkeit erlangen. Die Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Tempos und der Methode der Gewährung der politischen Rechte an die Afrikaner sind jedoch so groß, daß dieser Bundesstaat bisher eine unruhige Geschichte hatte und von der Erlangung der Unabhängigkeit jedenfalls noch weit entfernt ist. In Njassaland kam es unlängst zu

größeren Unruhen, und viele politisch wache Afrikaner sind überzeugt, daß Njassaland sich aus der Föderation lösen sollte.

Über die Wahl der bundesstaatlichen Form in Indien und Pakistan ist hier nicht viel zu sagen. Mit Indien befaßt sich ein anderer Aufsatz dieses Heftes. Für ein so großes Land war eine Dezentralisation erforderlich, und es wurde — kaum überraschend — jener Grad der Dezentralisation gewählt, der eine föderalistische Struktur ergibt. Noch weniger überraschte, daß Pakistan diese Staatsform übernahm, besteht es doch aus zwei Teilen, die durch mehrere hundert Kilometer indischen Gebietes getrennt sind. Angesichts der Suspendierung der Verfassung seit 1958 ist es nicht möglich, vorauszusehen, ob der Föderalismus als eine Methode der Lösung der politischen Probleme dieses Staates noch in Frage kommt.

Richterliches Prüfungsrecht

Es sollen nun einige Aspekte der Funktionsweise der bundesstaatlichen Systeme im britischen Commonwealth erörtert werden. Für schweizerische Kenner interessant und vielleicht erstaunlich ist das sogenannte richterliche Prüfungsrecht, das heißt der Einsatz der Gerichte zur Wahrung der Suprematie der Verfassung. Man kennt diese Praxis in den Vereinigten Staaten, wo der Oberste Gerichtshof ein Gesetz des Kongresses als ungültig erklären kann, wenn es Angelegenheiten betrifft, die nach der amerikanischen Verfassung in die Gesetzgebungskompetenz der Gliedstaaten fallen. In der Schweiz können die Gerichte lediglich kantonale Gesetze, die über den kantonalen Kompetenzbereich hinausgehen, als nichtig betrachten, dagegen sind sie an die Bundesgesetze gebunden. In den Bundesstaaten des britischen Commonwealth hält man sich eher an das Vorbild der Vereinigten Staaten als an dasjenige der Schweiz. Die obersten Gerichte in den Bundesstaaten besitzen das Recht, über die Frage zu urteilen, ob ein von der Legislative des Bundes oder eines Gliedstaates erlassenes Gesetz in den Kompetenzbereich falle, den die Bundesverfassung dieser Legislative zuerkannt hat. Auf diese Weise werden die gesetzgebenden Organe des Bundes und der Gliedstaaten in den Grenzen der ihnen von der Verfassung zugeteilten Kompetenzen gehalten. In der Regel erfolgen solche Gerichtsentscheidungen nur, wenn ein konkreter Fall vor das Gericht gebracht wird, in dem es um die Gültigkeit einer gesetzgeberischen Maßnahme geht, doch kann in einzelnen Bundesstaaten — so in Kanada und Indien — die Regierung auch von sich aus den Gerichtshof um ein Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes ersuchen.

Dieses System hat zur Folge, daß die Gerichte und besonders die obersten Bundesgerichte eine höchst bedeutsame Rolle bei der Entwicklung der föderativen Ordnung zu spielen haben. Der Oberste Gerichtshof

von Australien hat beispielsweise dem australischen Bundesparlament die Ausübung umfassender Kompetenzen möglich gemacht, während sich in Kanada das richterliche Prüfungsrecht umgekehrt eher zugunsten einer Ausweitung des Kompetenzbereichs der Provinzen ausgewirkt hat. Es ist natürlich unmöglich, auf beschränktem Raum etwas so Kompliziertes wie eine lange Reihe richterlicher Entscheidungen darzustellen. Wichtig ist aber, darauf hinzuweisen, daß in den Bundesstaaten des Commonwealth die Gerichte als eine der Sicherungen der gliedstaatlichen Eigenständigkeit betrachtet werden. Wenn die Politiker ein Gesetz im Bundesparlament durchgebracht haben, so ist damit das letzte Wort noch nicht gesprochen. Es steht den Gegnern immer noch frei, das Gesetz vor Gericht anzufechten und als ungültig erklären zu lassen, falls es der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung widerspricht.

Gerichte können die Verfassung immerhin nur auslegen, und deshalb hängt viel davon ab, wie die Kompetenzverteilung in der Verfassung umschrieben ist. Die Schöpfer der Bundesverfassungen im Commonwealth hatten in dieser Hinsicht nicht durchwegs dieselbe Auffassung. In den einen Fällen hofften sie, eine starke Zentralgewalt zu schaffen, die Aussicht hat, im Laufe der Zeit noch stärker zu werden. Sie handelten dabei im Bewußtsein, daß den Gliedstaaten vorläufig gewisse Kompetenzen eingeräumt werden müßten, hofften aber, daß diese Kompetenzen allmählich eingeengt werden könnten und daß der Bundesstaat sich in einen Einheitsstaat verwandeln würde. Dies war das Ziel der Gründer des kanadischen Bundesstaates. Auch die indischen, malaiischen und pakistanischen Verfassungsgeber hatten die Absicht, eine starke Zentralgewalt zu schaffen. In der indischen Verfassung sind der Bundesregierung besondere Befugnisse zum Eingreifen in die gliedstaatlichen Angelegenheiten vorbehalten; überdies hat der Bundesgesetzgeber sehr umfangreiche Kompetenzen. Ähnlich verhielt es sich in Pakistan. Auch in Malaya sind die Bundeskompetenzen umfassend. In Westindien, der Zentralafrikanischen Föderation und Australien dagegen war man bezüglich der dem neuen Bundesparlament zu verleihenden Befugnisse zurückhaltend, und man hielt es für klug, diese Befugnisse genau zu umschreiben.

Im Endeffekt weicht die Praxis eines Bundesstaates häufig von dem ab, was seine Gründer hofften oder erwarteten. Obwohl die kanadische Verfassung dem Zentralstaat sehr umfangreiche Befugnisse zuweist, haben die Provinzen eine beträchtliche Gewalt behalten können. Teilweise ist dies, wie bereits erwähnt, auf die Auslegung zurückzuführen, die die Gerichte der Verfassung gaben, teilweise aber auch auf politische Faktoren, die es notwendig machten, den Provinzen — besonders der Provinz Quebec mit ihrer großen französischsprachigen Bevölkerung — in verschiedenen wichtigen Belangen ihre Selbständigkeit zu belassen.

In den Bundesstaaten des Commonwealth geht — ähnlich wie in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz — die allgemeine Tendenz auf

eine Stärkung der Bundesgewalt zum Nachteil der Gliedstaaten. Dies läßt sich namentlich in Australien feststellen, und es scheint, daß es auch in Indien, Malaya und der Zentralafrikanischen Föderation der Fall sein wird. Doch kann dies nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden. In der Frühzeit eines bundesstaatlichen Systems erhebt sich oft die Frage, ob der Bundesstaat überhaupt Bestand haben wird, ob die Zentralregierung genügend Kraft erlangen wird, um auf eigenen Füßen zu stehen. In dieser Lage befindet sich heute die Zentralregierung von Westindien. Im Vergleich mit den gliedstaatlichen Inselregierungen ist sie politisch und finanziell schwach. Das Zugehörigkeitsgefühl in Westindien gilt immer noch den einzelnen Inseln; die Eifersucht auf die Macht der andern Inseln ist groß. Selbst einflußreiche Politiker sind noch nicht zum Schluß gelangt, daß ihre Zukunft auf der Bundesebene liegt; bis jetzt ziehen sie es vor, die Macht auf ihren Inseln in den Händen zu behalten. Es wird interessant sein, zu sehen, wie viel Zeit vergeht, bis das Machtgleichgewicht sich auf die Zentralorgane zu verschieben beginnt und welche Geschehnisse dazu führen werden.

Dasselbe gilt auch für die Zentralafrikanische Föderation. Solange noch darum gestritten wird, ob der Bundesstaat bestehen bleiben soll, wird die Macht der Zentralorgane wahrscheinlich eher abnehmen. Die Bundesregierung mag in eine Periode kommen, in der sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse vorsichtig sein muß, bis sie einmal das Vertrauen der afrikanischen Bevölkerung gewonnen hat und fest im Sattel sitzt.

Finanzen

Einen wichtigen Faktor in den Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den gliedstaatlichen Regierungen in Bundesstaaten bilden die Finanzen. Zahlreiche in den Bundesstaaten des britischen Commonwealth gemachte Erfahrungen zeigen, daß der Zentralstaat dazu neigt, finanziell stärker zu werden, während die Gliedstaaten für einen Teil — oft einen beträchtlichen Teil — ihrer Einnahmen von ihm abhängig werden. Dies ist in Kanada, Australien, Indien und Malaya der Fall gewesen. Noch ist es zu früh, um abzusehen, welche Tendenz sich in der Zentralafrikanischen Föderation, Nigeria und Westindien abzeichnen wird. Dagegen sind die Ursachen dieser Entwicklung leicht aufzuzeigen. Die dem Zentralstaat auferlegten Funktionen, darunter besonders die Landesverteidigung, erfordern große Mittel, und in Kriegszeiten oder Perioden internationaler Spannungen muß der Bund umfangreiche Steuern erheben, um diese Aufgaben erfüllen zu können. Der Wehraufwand und die anderen finanziellen Folgen zweier Weltkriege veränderten das Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten in Kanada und Australien genau so wie sie dies in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz taten.

Auch andere Faktoren fallen ins Gewicht. Die den Gliedstaaten auferlegten Pflichten können ebenfalls kostspielig sein, besonders wenn sie das Erziehungs- und Gesundheitswesen sowie die Arbeitslosen- und Armenunterstützung umfassen. Besondere Leistungen auf diesen Gebieten sind sehr oft gerade dort erforderlich, wo die wenigsten Mittel dafür vorhanden sind. Der Bund wird deshalb von den Gliedstaaten um Zuwendungen für diese Sozialdienste angegangen und, wenn er sie gewährt, werden die Gliedstaaten von ihm abhängig. In manchen Bundesstaaten erweist sich auch die Aufgabe der wirtschaftlichen Entwicklung als für die einzelnen Glieder zu groß; sie muß von der Zentralregierung übernommen werden, die dabei große Summen aufzuwenden hat. Auf diese Weise gewinnt sie an Finanzkraft und wird zu dem Organ, an das sich die Öffentlichkeit in allen wichtigen Fragen der Politik wendet. In einem Bundesstaat erfolgen diese Veränderungen allerdings meist nur allmählich. Soziale Umstände können sie leicht verlangsamen. Zudem verfügen in manchen Föderationen — und dazu gehört zum Beispiel Westindien — weder der Zentralstaat noch die Gliedstaaten über genügende Mittel, um große Projekte im Bereich der Wirtschaftsentwicklung oder der Sozialleistungen rasch zu verwirklichen. Doch ist es wahrscheinlich, daß in allen Bundesstaaten der Druck der finanziellen und wirtschaftlichen Erfordernisse den Zentralstaat zum Nachteil der Gliedstaaten stärken wird.

Verfassungsänderung und Zweite Kammer

In den meisten Bundesstaaten des Commonwealth sind die Veränderungen des Gleichgewichts zwischen Bund und Gliedstaaten vorwiegend durch das richterliche Prüfungsrecht sowie durch wirtschaftliche und finanzielle Faktoren herbeigeführt worden, nicht dagegen durch Verfassungsänderungen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Bundesstaaten des Commonwealth vom schweizerischen Bundesstaat, in dem — wie es wenigstens dem auswärtigen Beobachter scheint — das Verfahren der Verfassungsänderung häufig und mit Erfolg angewandt wird. Die bundesstaatlichen Verfassungen im Commonwealth enthalten zwar Bestimmungen für die Verfassungsänderung. In Australien folgte man dem schweizerischen Vorbild: eine Verfassungsänderung bedarf nach ihrer Genehmigung durch die beiden Kammern des Bundesparlamentes der Annahme durch die Mehrheit der Stimmberechtigten und der Gliedstaaten. In Kanada kann die Verfassung hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten nur durch das englische Parlament abgeändert werden — eine Regelung, die die Kanadier freiwillig beibehalten haben, weil sie sie als Sicherung des bundesstaatlichen Gleichgewichts betrachten, solange sie nicht ein anderes Verfahren entwickelt haben. In Indien ist die Zustimmung der Parlamente von min-

destens der Hälfte der Gliedstaaten erforderlich, in der Zentralafrikanischen Föderation diejenige der drei Territorien sowie der englischen Regierung, in Westindien und Nigeria schließlich die Zustimmung der englischen Regierung.

Von der Möglichkeit der Verfassungsänderung ist jedoch wenig Gebrauch gemacht worden. Obwohl der kanadische Bundesstaat seit 1867 besteht, wurde die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten nur in einem einzigen und zudem unbedeutenden Fall geändert. Es handelt sich um die Einführung der Kompetenz des Bundes, Gesetze über die Arbeitslosenversicherung zu erlassen. In Australien sind seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1901 über 20 Versuche unternommen worden, die Verfassung zu ändern, um den Kompetenzbereich des Bundes zu erweitern. Aber nur zwei dieser Versuche sind geglückt, nämlich die Erweiterung der Finanzkompetenzen des Bundes im Jahre 1928 und die Einführung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich der Sozialgesetzgebung im Jahre 1946. Obwohl dies bedeutende Änderungen sind, ist ihre Zahl doch gering im Vergleich mit derjenigen der Schweiz. Was die seit 1945 errichteten Bundesstaaten anbetrifft, so konnten in der seither verflossenen kurzen Zeit noch keine wesentlichen Verfassungsänderungen durchgeführt werden. Es ist noch nicht klar, welche Bedeutung das Verfahren der Verfassungsrevision als ein Mittel der Ausdehnung der Bundesgewalt haben wird. Es bleibt abzuwarten, ob sich das richterliche Prüfungsrecht und die finanziellen Beihilfen an die Gliedstaaten als genügend erweisen werden, um die Verfassung den sich verändernden politischen Verhältnissen anzupassen.

In den Bundesstaaten des Commonwealth hat eine weitere Institution bisher nur geringe Bedeutung erlangt, nämlich die Zweite Kammer. Während der amerikanische Senat allgemein als die mächtigste und erfolgreichste Zweite Kammer der Welt gilt und der schweizerische Ständerat eine nützliche Funktion in der Wahrung der kantonalen Interessen zu erfüllen scheint, haben die Zweiten Kammern von Australien, Kanada, Indien und Westindien bisher in dieser Funktion wenig Erfolg gehabt. Mit Ausnahme Indiens wurden sie dem amerikanischen und schweizerischen Beispiel nachgebildet, das heißt die Gliedstaaten erhielten eine gleichmäßige oder annähernd gleichmäßige Vertretung. Der australische Senat besteht aus je 10 Senatoren der sechs Gliedstaaten, der kanadische aus je 24 Senatoren aus Ontario und Quebec, je 10 aus Nova Scotia und New Brunswick, 4 aus Prince Edward Island, 6 aus Neufundland sowie je 6 aus den westlichen Provinzen Manitoba, Alberta, Saskatchewan und British Columbia. In Westindien stellen die zehn Kolonien (ausgenommen Montserrat) je zwei Senatoren.

Diese Zweiten Kammern erfüllen immerhin einige nützliche Aufgaben. Der australische Senat zum Beispiel kann keineswegs als machtlos bezeichnet werden. Zeitweise hat er dem Abgeordnetenhaus Widerstand

geleistet und das Zustandekommen von Gesetzen verhindert. Seine Aktionen sind jedoch durch parteimäßige Überlegungen bestimmt und nicht durch das Bestreben, die Rechte der Gliedstaaten zu schützen. Der kanadische Senat, dessen Mitglieder auf Lebenszeit ernannt werden, hat an Einfluß ständig verloren. Von den Provinzen wird er nicht als Beschützer ihrer Rechte betrachtet. Vielleicht haben diese Erfahrungen der älteren Bundesstaaten des Commonwealth einige der neuern Bundesstaaten beeinflußt und sie zum Schluß geführt, daß die Zweite Kammer die Rechte der Gliedstaaten nicht zu schützen vermöge und infolgedessen nicht unbedingt erforderlich sei. So besitzt die Zentralafrikanische Föderation keine Zweite Kammer. In den meisten Bundesstaaten des Commonwealth sind es die gliedstaatlichen Regierungen, die die Rechte der Gliedstaaten am wirksamsten verteidigen. Sie üben ihren Einfluß direkt auf die Bundesregierung aus, ohne sich auf die Unterstützung durch eine Zweite Kammer zu verlassen.

Ausblick

Es ist nicht leicht, die Aussichten des Föderalismus im britischen Commonwealth zu beurteilen. Man muß sich bewußt sein, daß die Länder des Commonwealth die föderative Struktur immer nur dann übernahmen, wenn gewichtige Gründe dafür vorlagen. Denn die mit dem Föderalismus verbundenen Schwierigkeiten — die Komplikation, die sich aus dem Nebeneinander zweier sich widerstreitender Kompetenzbereiche ergeben, ferner der Legalismus und die Schwäche, welche die Kompetenzteilung mit sich bringt — waren nur zu bekannt. Die Länder des Commonwealth haben deshalb, wenn dies möglich war, von der Einführung bundesstaatlicher Systeme abgesehen, so zum Beispiel die Südafrikanische Union im Jahre 1909.

Es wird oft erklärt, der Bundesstaat sei nur ein Zwischenstadium auf dem Wege zum Einheitsstaat. Noch ist es nicht möglich zu sagen, ob die Erfahrungen der Bundesstaaten im Commonwealth diese Behauptung bestätigen werden. (Außerhalb des Commonwealth findet man schwerlich einen Bundesstaat, der sich in einen Einheitsstaat verwandet hat.) Bis heute jedenfalls haben die Bundesstaaten Bestand gehabt. In vielen Fällen — so in Australien — hat die Macht des Zentralstaates so stark zugenommen, daß der Bundesstaat in der Praxis einem Einheitsstaat mit starker Dezentralisation sehr nahe zu kommen scheint. Doch sind, mindestens im Recht, in gewissem Umfang auch in der Politik und in der Sozialstruktur, die dem Bundesstaat eigentümlichen Merkmale noch durchaus vorhanden. In Kanada ist der Föderalismus stark. Die Verbindung von französisch- und englischsprachigen Kanadiern beruht auf der Voraussetzung, daß die Provinzautonomie gewahrt werden muß, wenn die Einheit erhalten bleiben soll. In Malaya, Nigeria und der Zen-

tralafrikanischen Föderation sehen wir Länder an der Aufgabe, aus Bevölkerungen verschiedener Rasse, Religion oder Sprache eine Nation zu schaffen, und in Westindien gilt es, ein starkes Lokalbewußtsein durch Bildung einer Nation zu überwinden.

Dieses Ziel — die Bildung von Nationen — ist es, das Anlaß gegeben hat, das bundesstaatliche System im britischen Commonwealth zu übernehmen. Der Föderalismus ist ein Teil jenes Prozesses, durch den die Länder des Commonwealth zur Unabhängigkeit geführt und selbständige Mitglieder des Commonwealth werden. Dank dem Föderalismus können verschiedenartige Völkerschaften zu einer Einheit zusammengeschlossen werden und eine Nation bilden, ohne dadurch uniform zu werden. Sie können in der Tat versuchen, das zu tun, was die Schweizer in der Vergangenheit getan haben.

FÖDERALISMUS IN INDIEN

VON CHARLES HENRY ALEXANDROWICZ

Die Entstehung der indischen Union

Es ist im allgemeinen noch unbekannt, daß Indien eines der ersten Werke der politischen Wissenschaft hervorgebracht hat, nämlich Kautilyas Arthasastra. Dieses Werk entstand in der Epoche des Maurya-Reiches (4. Jh. vor Christus). Eines seiner Hauptprobleme ist die Vereinigung des heterogenen indischen Subkontinents durch den sogenannten Cakravartin, den Herrscher, dem es gelingen sollte, seine Oberhoheit über die zahlreichen Rajas, welche den Norden und Süden Indiens regierten, zu errichten. Das Maurya-Reich war jedoch nur ein kurzlebiger Versuch zur Vereinigung, ohne dauerhafte politische Wirkung, und zudem umfaßte es nicht das gesamte Indien[1]. Der zweite Versuch in der Mogul-Periode, die ihren Höhepunkt mit der Regierung Akbars im 16. Jahrhundert erreichte, war erfolgreicher. Er umfaßte beinahe ganz Indien und dauerte bis ins 18. Jahrhundert, in welchem das Reich in seine Auflösungsphase trat, ähnlich wie ungefähr zur gleichen Zeit das Heilige Römische Reich. Die Analogie ist äußerst auffallend, besonders wenn wir die Überlegenheit der Vasallen-Herrscher und den Niedergang der Reichsgewalt, die letztendlich nur noch dem Namen nach bestand, betrachten. Die Herr-